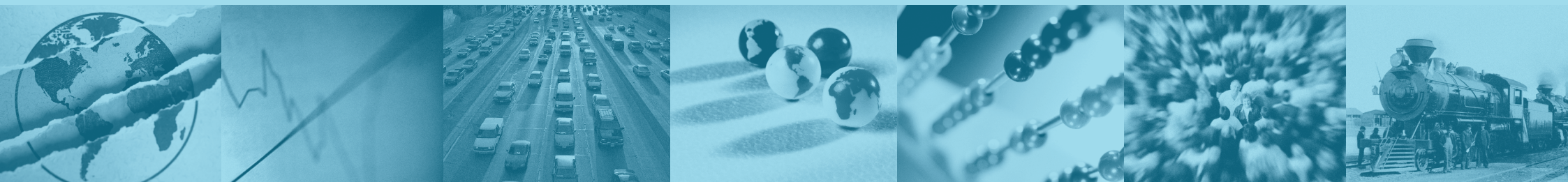


Hoe het loon van een burgemeester de bevolkingsgroei en bouwvergunningen van een gemeente bepalen

LES(S) is more: een samenvatting van De Witte, K. en Geys, B. (2015), *Strategic housing policy, migration and sorting around population thresholds*. CESifo Working paper no. 5639



Kristof De Witte

Kristof.dewitte@kuleuven.be

Benny Geys

Benny.Geys@bi.no

22 december 2015

- Het loon van de burgemeester en schepenen, en het aantal schepenen en gemeenteraadsleden worden bepaald volgens het aantal inwoners van de gemeente.
- Daarbij doen zich sprongen voor bij bepaalde bevolkingsdrempels.
- Belgische gemeenten die bijna de bevolkingsdrempels bereiken waarbij het loon verhoogd en het aantal gemeenteraadsleden uitgebreid wordt, kennen een sterkere bevolkingsgroei dan andere gemeenten.
- Gemeenten net onder de bevolkingsdrempel reiken merkbaar meer bouwvergunningen uit voor appartementen en renovaties.
- De bijkomende bouwvergunningen vallen vooral in de eerste jaren na de verkiezingen zodat de bevolkingsgroei het grootst is een jaar voor de relevante meetdatum.

Het aantal inwoners van een gemeente is bepalend voor het loon van een burgemeester en zijn schepenen, alsook voor het aantal schepenen en leden in de gemeenteraad. De Witte en Geys (2015) tonen aan dat lokale overheden strategisch omgaan met het uitreiken van bouwvergunningen om zo bevolkingsgroei te stimuleren als er een volgende bevolkingsdrempel binnen bereik komt.

Zowel de grootte van de gemeenteraad (tussen 7 en 55 raadsleden) als het schepencollege (tussen 2 en 10 schepenen, plus de burgemeester) worden direct bepaald door de grootte van de gemeente op 1 januari van een verkiezingsjaar. Ook het loon van de burgemeester en de schepenen is een functie van het inwonersaantal. De federale, en sinds 2002 de regionale overheid stelt hiervoor bepaalde bevolkingsdrempels (of -schalen) voorop. Bij het overschrijden van bepaalde bevolkingsaantallen stijgt gelijktijdig het loon van de burgemeester, de schepenen én het aantal gemeenteraadsleden. Er zijn 17 dergelijke belangrijke grenswaarden.

“Lokale overheden gedragen zich strategisch als ze de wettelijke bevolkingsdrempels naderen.”

Eerder onderzoek van Eggers et al. (2015) geeft aan dat deze grenswaarden kunnen zorgen voor strategisch gedrag aangezien de belangen van de burgemeester, de schepenen en de gemeenteraad er gelijklopend zijn. Allen winnen ze er bij als de grenswaarde overschreden wordt. Ook de lokale politieke partijen winnen aangezien het de kans verhoogt op een bijkomende zetel bij volgende verkiezingen (Taagepara en Shugart, 1989).

De Witte en Geys (2015) onderzoeken hoe en wanneer gemeenten zich strategisch gedragen om in een volgende bevolkingsschaal terecht te

komen. De bevolkingsaantallen die gebruikt worden bij de berekening van het aantal inwoners van een gemeente komen uit het rijksregister. Als lokale overheden in een hogere schaal wensen te vallen, is er voor hen bijgevolg geen mogelijkheid om de bevolkingsaantallen kunstmatig te manipuleren. Het moet dus subtieler zijn dan pure manipulatie van gegevens.

DATA

Voor elk van de 589 Belgische gemeenten verzamelen we via het Nationaal Instituut voor de Statistiek informatie over het inwonersaantal, de jaarlijkse bevolkingsgroei, geboorte- en sterftecijfers, in- en uitgaande migratie, gemiddeld inkomen, en aantal toegekende bouwaanvragen voor huizen, appartementen, renovaties en niet-residentiële gebouwen. De gegevens zijn beschikbaar voor de periode vanaf de grootschalige gemeentelijke fusie van 1976/1977 tot 2014.

ANALYSE METHODE

In de analyse onderzoeken we of gemeenten die dicht bij één van de 17 belangrijke bevolkingsdrempels liggen (bv. in een gebied van 2% meer of minder inwoners dan de bevolkingsdrempel) andere demografische ontwikkelingen kennen dan gemeenten die verder van de grenswaarde liggen. Met demografische ontwikkeling doelen we op bevolkingsgroei, geboorte, sterfte en migratie. We maken de oefening twee keer. Een eerste keer voor alle gemeenten die net onder of net boven de grens liggen. Dit is het geval voor 8% van alle gemeenten en veronderstelt dat gemeenten niet perfect hun bevolkingsgroei kunnen optimaliseren tot net na de grenswaarde. Bij een tweede, meer strikte manier, beschouwen we enkel de gemeenten die net onder (of net boven) de bevolkingsdrempel liggen. Bij deze tweede methode zijn er 4,2% (respectievelijk, 3,9%) van de gemeenten die vergeleken worden met de rest.

We controleren in de analyse voor de bevolkingsgrootte, de werkloosheidsgraad, het inkomen per hoofd van de bevolking, het aandeel ouderen en vrouwen. Ook voor tijdsinvariante gemeente- en jaareffecten wordt gecorrigeerd. Zo houden we rekening met de locatie van de gemeente (bv. Vlaanderen of Wallonië) of bepaalde migratiepatronen en trends die voor alle gemeenten gelijk zijn.

GEWENSTE POSITIE

Gemeenten hebben een grote prikkel om net binnen een hogere schaal te vallen. Op die manier krijgt de burgemeester en zijn schepenen een hoger loon, en zijn er meer gemeenteraadsleden. In de cijfers observeren we echter geen merkbaar verschil in het aantal gemeenten die net aan de ene of de andere zijde van een belangrijke bevolkingsdrempel liggen. Dit is niet geheel onverwacht aangezien het voor gemeenten bijzonder moeilijk is om zich te richten op een precies aantal inwoners. Als we echter wat breder kijken dan net links of rechts van de grens, observeren we wel meer gemeenten in het begin van een hogere schaal. Het lijkt er dus op dat gemeenten zich niet net aan de juiste zijde van de bevolkingsdrempel kunnen positioneren, maar wel aan de juiste zijde in het algemeen. Lokale overheden lijken dus eerder risico-avers te zijn en meer inwoners na te streven dan wat strikt nodig is om in een bepaalde schaal te vallen.

HET MECHANISME

Via regressie-analyses verkennen we vervolgens de relatie tussen de nabijheid van een belangrijke bevolkingsdrempel en enkele demografische kenmerken van de gemeente. De resultaten zijn weergegeven in tabel 1. De verschillende uitkomstvariabelen (bevolkingsgroei, geboortes, sterfte en netto-immigratie) staan bovenaan in het vet aangegeven. De rijen van tabel 1 geven de correlatie weer tussen de uitkomstvariabele en de verklarende variabelen.

De eerste kolom van tabel 1 geeft aan dat gemeenten die dicht bij een van de 17 belangrijke bevolkingsdrempels liggen een 0,055% hogere bevolkingsgroei hebben dan gemeenten die verder van de grens af liggen. Dit is equivalent met 11% van de gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei over alle gemeenten heen (nl. 0,513%). Gemeenten dicht bij een bevolkingsdrempel hebben dus een substantieel hogere bevolkingsgroei dan de andere gemeenten. Via kolom 4 kunnen we vervolgens aantonen dat deze bevolkingsgroei vooral gedreven wordt door netto-migratie (verschil tussen immigranten en emigranten), eerder dan een bevolkingsgroei door een toename van de geboorte- (kolom 2) of een afname van de sterftecijfers (kolom 3). Gemeenten in de buurt van een bevolkingsdrempel hebben 0,038% meer netto migratie dan gemeenten verder van de grens. Dit komt overeen met 10% van de gemiddelde jaarlijkse migratie over alle gemeenten heen (nl. 0,386%), en is dus zeker substantieel. We observeren geen verschil in geboortecijfers voor gemeenten dicht of verder van de grens. Dit geeft aan dat gemeentelijk beleid om geboortes te stimuleren niet als doel heeft zich strategisch aan een bepaalde

zijde van de bevolkingsdrempel te plaatsen. De sterftecijfers liggen iets lager in gemeenten dicht bij een bevolkingsdrempel (-0,009%). Dit is intuïtief te verklaren doordat verhoogde migratie typisch mensen aantrekt die niet onmiddellijk een grote kans hebben om te sterven.

te liggen. Dit is ongeveer 10% van het gemiddelde jaarlijks aantal vergunningen. Als we vervolgens een opdeling maken volgens het type van vergunning is het interessant vast te stellen dat het effect enkel gedreven wordt door vergunningen voor appartementen, eerder dan door één-gezinswoningen

We bevroegen alle Vlaamse gemeenten naar hun beleid rond geboortepremies. In 73% van de 265 gemeenten waar we een antwoord van ontvingen bestaat er een dergelijk beleid. De gemiddelde geboortepremie bedraagt 55 euro, met minima van 10 en maxima van 175 euro. Gemeenten geven aan dat de geboortepremies vooral een onderdeel zijn van een breder sociaal beleid, eerder dan een manier om geboortes te stimuleren. Onze resultaten bewijzen dat de geboortepremie inderdaad geen instrument voor lokale overheden is om zich aan de gewenste zijde van een belangrijke bevolkingsdrempel te positioneren

BELANG VAN WONINGBELEID

De vraag blijft hoe gemeenten er in slagen om de netto migratie te verhogen als ze een belangrijke bevolkingsdrempel naderen? Een mogelijke verklaring schuilt in het lokale woningbeleid: als gemeenten een bevolkingsdrempel naderen laten ze toe dat er meer woningen gebouwd worden zodat er een hogere bevolkingsgroei kan komen. Gemeenten die dicht bij, maar onder, een bevolkingsdrempel liggen, kunnen zodoende een prikkel hebben om minder streng om te gaan met het toekennen van bouwvergunningen, of kunnen verkavelingen stimuleren.

“Gemeenten in de buurt van een bevolkingsdrempel hebben een substantieel hogere bevolkingsgroei dan de andere gemeenten.”

De bevindingen in tabel 2 bevestigen dat gemeenten die dicht bij maar onder een bevolkingsdrempel liggen een sterke groei kennen in het aantal residentiële bouwvergunningen. Dit effect wordt niet geobserveerd voor gemeenten die boven de bevolkingsdrempel liggen. Er worden gemiddeld 8,5 bijkomende vergunningen afgeleverd als een gemeente dicht bij een bevolkingsdrempel komt

of niet residentiële vergunningen. Er zijn bijkomende vergunningen voor 9,6 extra appartementen als een gemeente dicht bij een bevolkingsdrempel komt te liggen. Dit komt overeen met 23% van het gemiddeld jaarlijks aantal vergunningen voor appartementen. De nadruk op vergunningen voor appartementen is intuïtief: als de gemeentelijke doelstelling erin bestaat om in een volgende bevolkingsschaal te vallen, dan is het bouwen van appartementen het meest efficiënt aangezien ze minder open ruimte vergen, en er meer mensen in een gebouw kunnen. Ook voor renovaties observeren we een merkbare toename als gemeenten in de buurt van een bevolkingsdrempel vallen. Voldoende flexibiliteit in renovaties kan netto migratie stimuleren doordat nieuwe inwoners van een gemeente vaak een bestaand huis of appartement renoveren.

BELANG VAN WONINGBELEID

Aangezien het aantal inwoners van de gemeente op 1 januari van een verkiezingsjaar bepalend is voor het loon van de burgemeester en de schepenen alsook voor het aantal raadsleden, is dit het moment waarop gemeenten zich naar alle waarschijnlijkheid richten. Als de gemeente immers pas net na 1 januari van het verkiezingsjaar de grens overschrijdt, moet ze nog 6 jaar wachten om volgens de hogere schaal te werken (veronderstellend dat de bevolking in

Variabele	Bevolkings- groei	Geboortes	Sterfte	Netto-immi- gratie
Bevolkingsdrempel	0,055 ** (0,023)	-0,003 (0,005)	-0,009 * (0,005)	0,038 * (0,020)
Bevolkingsgrootte	-0,000 *** (0,000)	-0,000 *** (0,000)	-0,000 *** (0,000)	-0,000 ** (0,000)
Inkomen	-0,051 *** (0,08)	-0,003 * (0,002)	-0,003 * (0,002)	-0,063 *** (0,007)
Werkloosheid	0,053 *** (0,008)	0,007 ** (0,003)	-0,007 *** (0,002)	-0,002 (0,007)
% ouderen	-0,083 *** (0,004)	-0,022 *** (0,001)	0,028 *** (0,009)	-0,022 *** (0,003)
% vrouwen	0,231 *** (0,012)	0,0004 (0,004)	0,014 *** (0,004)	0,112 (0,011)
Jaar constante effecten	JA	JA	JA	JA
Gemeente constante effecten	JA	JA	JA	JA
N	18846	14725	14725	18846
R ²	10,164	18,659	13,001	4,960

Bemerk: t-statistieken tussen haakjes; *** wijst op significantie op 1%, ** op 5% en * op 10%

Tabel 2: Bouwvergunningen voor gemeenten die net onder (Panel I) of net boven (Panel II) de bevolkingsdrempel liggen

Variabele	Residentiële Gebouwen	Appartement	1-gezinswoningen	Niet-residentiële woningen	Renovaties
<i>Panel I: Net onder de bevolkingsdrempel</i>					
Bevolkingsdrempel (in voorgaand jaar)	8,519 *** (2,928)	9,595 *** (2,579)	-1,076 (1,208)	0,152 (0,282)	1,760 ** (0,767)
Controle variabelen	JA	JA	JA	JA	JA
Jaar constante effecten	JA	JA	JA	JA	JA
Gemeente constante effecten	JA	JA	JA	JA	JA
Aantal observaties	9963	9963	9963	9963	9963
R ²	5,459	6,236	8,608	16,430	11,110
<i>Panel II: Net boven de bevolkingsdrempel</i>					
Bevolkingsdrempel (in voorgaand jaar)	2,315 (3,013)	1,272 (2,655)	1,043 (1,243)	0,191 (0,290)	1,522 * (0,789)
Controle variabelen	JA	JA	JA	JA	JA
Jaar constante effecten	JA	JA	JA	JA	JA
Gemeente constante effecten	JA	JA	JA	JA	JA
Aantal observaties	9963	9963	9963	9963	9963
R ²	5,383	6,117	8,606	16,430	11,138

Bemerk: t-statistieken tussen haakjes; *** wijst op significantie op 1%, ** op 5% en * op 10%

tussentijd niet opnieuw afneemt). Het bereiken van de grens net voor 1 januari van het verkiezingsjaar is dus optimaal. De gemeente zal bijgevolg moeten anticiperen op deze datum door reeds enkele jaren voor het verkiezingsjaar extra bouwvergunningen af te leveren.

De resultaten van deze analyse (waarin we controleren voor alle controlevariabelen alsook voor tijd invariante variatie) in figuur 1 geven aan dat er een merkbaar hogere bevolkingsgroei en netto

migratie is in gemeenten die dicht bij een belangrijke bevolkingsdrempel liggen in het jaar voorafgaand een verkiezingsjaar. We observeren geen bevolkingsgroei en migratiepatronen in gemeenten dicht bij een bevolkingsdrempel in de eerste drie jaar van een verkiezingscyclus.

We stellen verder vast dat gemeenten dicht bij een bevolkingsdrempel reeds heel vroeg in de beleidsperiode significant meer vergunningen uitreiken voor appartementen. Dit suggereert sterk dat gemeenten

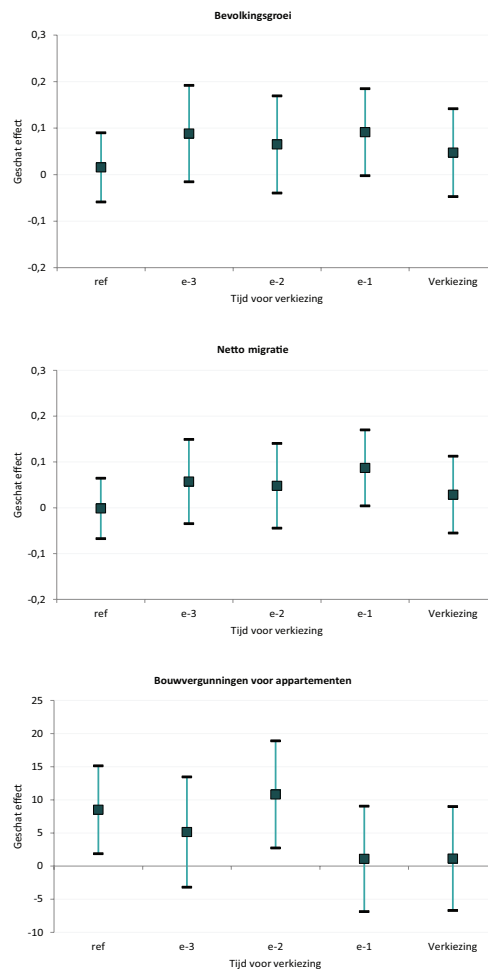
de tijd die het vergt om vergunningen om te zetten in effectieve bevolkingsgroei in rekening brengen. Het wijst er bovendien ook op dat gemeenten zich heel sterk bewust zijn van hun positie ten opzichte van de bevolkingsdrempel en zichzelf zo positioneren dat ze boven de grens uitkomen in het verkiezingsjaar.

PLACEBO-RESULTATEN

Om na te gaan of voorgaande bevindingen eerder toevallig gegenereerd zijn, doen we de analyse opnieuw maar met 'fictieve' bevolkingsdrempels. Alle eerdere resultaten vervallen hierbij en er worden nergens significante resultaten geobserveerd. Dit bevestigt dat gemeenten zich effectief op de werkelijke grenswaarden focussen.

BELEIDSCONCLUSIES

Onze bevindingen suggereren dat de lokale overheid minder restrictief wordt in het toekennen van bouwvergunningen als een belangrijke bevolkingsdrempel dichtbij komt. Via meer vergunningen stimuleren ze het aantal inwoners van de gemeente, om zo een hoger loon voor de burgemeester en schepenen alsook meer gemeenteraadsleden af te dwingen. Vanuit een beleidsperspectief zijn controle en verantwoording naar de toezichthoudende overheid daarom van belang. Dit moet verhinderen dat er een daling komt van de kwaliteitsstandaard als een grens binnen bereik komt. Aangezien we een duidelijk effect vinden op het aantal vergunningen bij het begin van een electorale cyclus is er vooral daar meer verantwoording nodig. Tot slot moet de toezichthoudende (in casu de regionale) overheid zich bewust zijn van de (perverse) prikkels die uitgaan van dergelijke bevolkingsdrempels. Waar ze meestal worden gezien als een eerlijk mechanisme om geld en macht te verdelen, kunnen ze ook ongewenste effecten genereren om aan de juiste zijde van de grens te komen.



- Taagepera, R. and W.F. Shugart (1989) Seats and Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven: Yale University Press.

REFERENTIES

- De Witte, K. en Geys, B. (2015). Strategic Housing Policy, Migration and Sorting around Population Thresholds. CESifo Working paper No. 5639, December 2015, pp. 32.
- Eggers, A., R. Freier, V. Grembi and T. Nannicini (2015). Regression Discontinuity Designs Based on Population Thresholds: Pitfalls and Solutions, mimeo.



Kristof De Witte is hoofddocent aan KU Leuven en bijzonder hoogleraar aan Universiteit Maastricht. Hij is programmadirecteur van de Specifieke Lerarenopleiding Economie, en coördineert het facultair centrum 'Leuven Economics of Education Research' (LEER). Als econoom focust zijn onderzoek op effectiviteits- en efficiëntiemeting.



Benny Geys is professor aan de BI Norwegian Business School in Oslo en hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel. Hij leidt momenteel een Odysseus onderzoeksproject van FWO Vlaanderen naar socialisatieprocessen in vrijwilligersorganisaties. Als econoom focust zijn onderzoek op (lokaal) openbaar beleid en sociaal kapitaal.

LES(S) staat voor "Leuvense Economische Standpunten (Short)" en vormt een aanvulling bij de gewone LES waarin stafleden van de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen opiniërende studies en essays publiceren. Onder de titel "Less is more" brengen we een verkorte analyse of samenvatting van een langere wetenschappelijke paper of publicatie waarin beleidsrelevante resultaten beschreven werden.

Dergelijke reeks zal uiteraard verschillende opinies en denkstromingen brengen. Leuvense Economische Standpunten vertolken alleen de visie van de auteur. Zij kunnen niet doorgaan als de visie van een instelling.

U kan een elektronische versie van de LES(S) terugvinden op de website van de faculteit: feb.kuleuven.be/onderzoek.htm

Reacties op de Leuvense Economische Standpunten zijn altijd welkom bij ces@kuleuven.be